

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 426

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 박재길 • www.krihs.re.kr

건설공사 발주 지원을 위한 시공능력평가제도 개선방안

이승복 국토연구원 연구위원, 배유진 국토연구원 연구원

요 약

- ① 시공능력평가제도는 발주자에게 건설업체에 대한 개략적인 정보를 제공하여 부적격 업체의 입찰을 제한함으로써 사전에 시공사의 능력을 평가하는 기능을 수행
- ② 그러나 시공능력평가제도는 개념의 적정성, 평가방법의 합리성, 제도운영의 효율성 측면에서 여러 문제점들이 나타나고 있음
- ③ 외국에서 운용하고 있는 사전능력평가제도로, 환류체계(Feedback)를 갖추고 있는 영국의 Construction Line, 입찰 제도와 연계·운영하고 있는 일본의 경영사항심사제도를 각각 참고하여 우리나라 시공능력평가제도에 대한 개선방안을 모색

정 책 방 안

- ① 시공능력평가액 외에 세부 공종별 실적, 준공실적 등을 추가적으로 공시하여 발주자에게 보다 정확한 정보를 제공
- ② 시공능력평가제도의 항목별 가중치와 평가요소를 상황에 맞게 조정하고 금액을 점수화하는 방법도 고려
- ③ 시공능력평가제도와 입찰제도를 연계하고, 준공 후 발주자가 성과보고를 입력하여 환류하는 체계를 마련

1. 시공능력평가제도의 현황 및 문제점

● 시공능력평가제도의 개요

- 시공능력평가제도는 건설업체의 시공실적, 경영상태, 기술능력 및 신인도 등의 항목을 금액으로 평가하여 공시(매년 7월 31일까지)하는 제도로 발주자에게 업체에 대한 개략적인 정보를 제공함
 - 제도의 목적은 발주자에게 업체의 사업능력을 파악할 수 있는 정보를 사전에 제공하여 부적격 업체의 입찰을 제한하도록 하는 데 있음
 - 시공능력평가제도는 발주자가 해당 공사수행 업체를 선정하는 데 참고가 되는 기업정보 풀(pool)로서, 기업의 전반적인 공사 수행능력을 총체적·주기적으로 심사하게 됨
- 시공능력평가 결과는 등급별 유자격자 명부, 제한경쟁입찰, 대형 건설업체 간 공동수급체 금지, 시공여유율 평가 등에도 활용됨
 - 비제도적으로는 민간발주자 및 신용평가기관이 업체평가 정보로 활용하거나, 해외공사 입찰 시, 신용평가, 부도위험 등 건설업체에 대한 사전경고에도 사용됨

표 1 시공능력평가액 활용 현황

구분	주관 부처
등급별 유자격자 명부 운영(1~7등급)	조달청
제한 및 지명경쟁 입찰 참가 제한(국가계약법)	기획재정부
공사대금 하한 적용대상 결정(건설산업기본법)	국토교통부
공사수주 자격제한(건설산업기본법)	발주자
건설재해율 산정(산업안전보건법)	고용노동부
하도급업법 적용 업체 규정(하도급거래공정화 법률)	공정거래위원회
공동계약 시 공동수급체 운영 기준	기획재정부, 조달청, 안전행정부
시공여유율 평가	조달청, 안전행정부
민간발주자 및 신용평가기관의 업체평가 자료로 활용	-

자료: 김민형, 2006. “시공능력평가·공시제도 개선 방안”. 일부 수정.

- 시공능력평가액은 건설관련 협회가 각 공종별로 공사실적, 경영상태, 기술능력과 신인도를 화폐단위로 환산하여 공시함
 - 최근 3년간 건설업체의 공사실적, 자본금, 재무구조, 신용평가 결과, 건설기술자 보유 현황 및 기술개발 투자실적, 건설공사의 안전·환경 및 품질관리 수준, 협력업체와의 협력관계 및 건설근로자 퇴직공제 가입실적 등의 자료를 바탕으로 각 항목별 금액을 산정함

● 시공능력평가제도의 문제점

- **현행 시공능력평가제도는 시공능력에 대한 개념이 불명확하고 업체를 서열화시키는 문제가 있음**
 - 시공능력평가제도의 법적 정의는 건설업체가 수행할 수 있는 1건 공사의 예정금액이지만, 현행 평가는 업체의 연간 경영현황 위주로 평가하고 있음
 - 시공능력의 개념 중 특정공사 수행여부는 사전적격심사와 중복되는 부분이 있고, 도산에 이르지 않을 가능성 부분은 신용평가와 중복됨
 - 시공능력평가액은 건설업체 간에 불합리한 경쟁 심리를 유발하는 문제점도 야기하고 있음
- **평가결과에 영향을 크게 미치는 평가항목, 항목별 비중, 평가범위에서도 합리성이 지적됨**
 - 이질적인 항목을 금액으로 계량화하면서 이를 합산한 결과로 건설업체의 특정 능력을 파악하는 것으로 하고 있음
 - 항목별 비중의 경우 상황에 따라 변화하고 있어 건설업체의 이해관계에 따라 비중이 높아야 하는 항목에 대해 이견이 나올 수밖에 없음
 - 현재 시공능력평가는 공종별로 이루어지고 있어 특정공사의 시공실적 및 기술능력을 파악해야 하는 경우 유용성이 떨어지며, 시설물별로 평가하는 PQ심사와 상호연계도 부족
- **타 입찰제도와 평가항목이 중복되고 평가금액이 과대평가되어 제도의 효율성이 부족**
 - 시공능력평가, PQ심사, 적격심사는 각 제도의 의미나 성격이 다름에도 불구하고 평가항목 등이 유사하거나 중복되어 혼란이 발생하고 비효율의 문제가 발생하고 있음
 - 건설업체가 시공능력평가를 받기 위해 제출했던 자료를 입찰에 참여하기 위해 다시 가공하여 제출하는 비효율을 줄이기 위해 시공능력평가와 입찰제도와 연계성을 강화할 수 있는 방법이 필요
 - 시공능력평가제도는 여러 분야에서 활용 가능하나 실제적으로는 대형 건설업체의 수주제한, 일부 발주기관의 유자격자 명부 작성에만 활용되고 있어 “고비용-저효율” 제도라는 비판을 받고 있음
 - 2010년 시공능력평가 기준 1건당 1조 원 이상을 수주할 수 있는 업체가 36개 업체나 되어 실제 시공실적에 비해 시공능력평가 금액이 과대하게 산정되고 있음

표 2 시공능력평가액과 연간 공사실적 비교

구 분	2010년	2011년	2012년
공사실적 (국내기성액)	136조 443억	134조 6,914억 (-1.0%)	132조 9,895억 (-1.3%)
시공능력평가액	357조 8,463억(2.6배)	371조 9,597억(2.8배) (3.9%)	396조 5,524억(3.0배) (6.6%)

자료: 대한건설협회.

2. 해외의 사전능력평가제도

● 영국의 건설업체 평가제도: Construction Line

■ 국가가 공인하는 면허나 자격제도가 없는 영국에서는 업체선정을 발주자의 자율적인 판단에 맡기면서도, 발주자의 효율적인 업체선정을 지원하기 위해 1998년에 Construction Line을 도입

- Construction Line은 정부가 운영하는 건설부문 시공업체, 용역업체, 자재업체의 등록명부로서 건설업체의 등록과 발주자의 활용에 대해 강제성은 없으나, 건설업체의 자격표준으로 기능을 하면서 대부분의 건설공사에서 활용되고 있음
- Construction Line은 영국 기업혁신숙련부가 정부 재정으로 운영해오다가 현재는 민간기업인 Capita Plc에 위탁하여 등록업체 유료회원제로 운영되고 있음

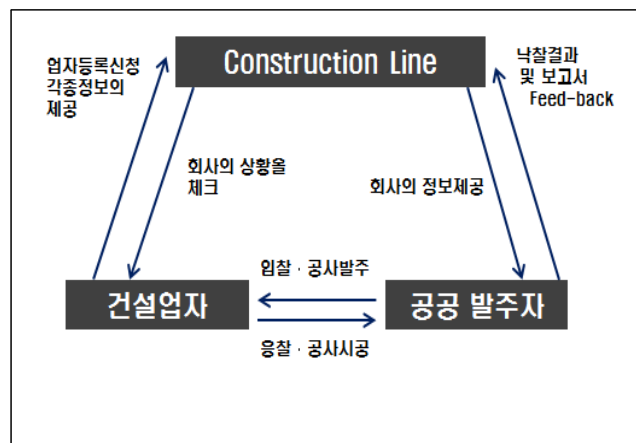
그림 1 Construction Line 홈페이지



■ Construction Line은 종합평가를 통해 사전자격 인정여부를 결정하며 등록승인 후 등록번호와 함께 시공능력평가 금액과 유사하게 평점(Notation)을 부여함

- 평점은 Construction Line이 추천하는 계약가능 금액(recommended contract value)으로, 주로 공급사업자의 재무능력평가와 최근 3년 이내 공사실적에 대한 추천인의 평가서(reference)를 바탕으로 부여됨

그림 2 Construction Line 조직 및 운용현황



■ 특히 공사 완료 후 발주자가 해당 공사를 평가한 추천서를 바탕으로 10점 만점에 7점 이상을 받은 항목의 실적만을 인정하고 있어 feedback system을 구축하고 있음

- 발주자는 공사 완료 후 품질, 하자발생 여부, 공사비용 및 납기기한 준수, 안전 등의 6개의 항목에 대해 점수(1~10)를 부여하여 등록함
- Construction Line은 발주자에게 업체에 대한 정보를 제공하여 Long List를 작성하도록 지원하는 동시에, 사후평가로 추천서를 작성하도록 하여 feedback system 체계를 구축함

● 일본의 건설업체 평가제도: 경영사항심사

- 일본의 경영사항심사는 경영규모(X), 경영상황분석(Y), 기술력(Z), 기타 심사사항(W) 항목으로 나누어져 있으며 각각의 점수를 합산하여 종합평정치(P)를 산출함
 - 이 중 건설업체의 재무제표를 기초로 한 경영상황분석은 등록된 10개 경영상황 전문분석기관이 산출하며, 기타 점수는 국토교통성과 도도부현에서 심사하여 점수를 산출
 - 경영사항심사는 건설업법에 근거하여 각 항목별 점수를 가중치로 조정하여 합산하는 방식으로 시공능력평가제도와 유사하며, 경제상황이나 정책적인 목적에 의해 평가자료 및 가중치는 변경됨

$$\text{종합평정치(P)} = 0.25X_1 + 0.15X_2 + 0.20Y + 0.25Z + 0.15W$$

X1 = 공사 종류별 연간 평균 완성 공사고의 평점 X2 = 자기자본액 및 직원수의 평점

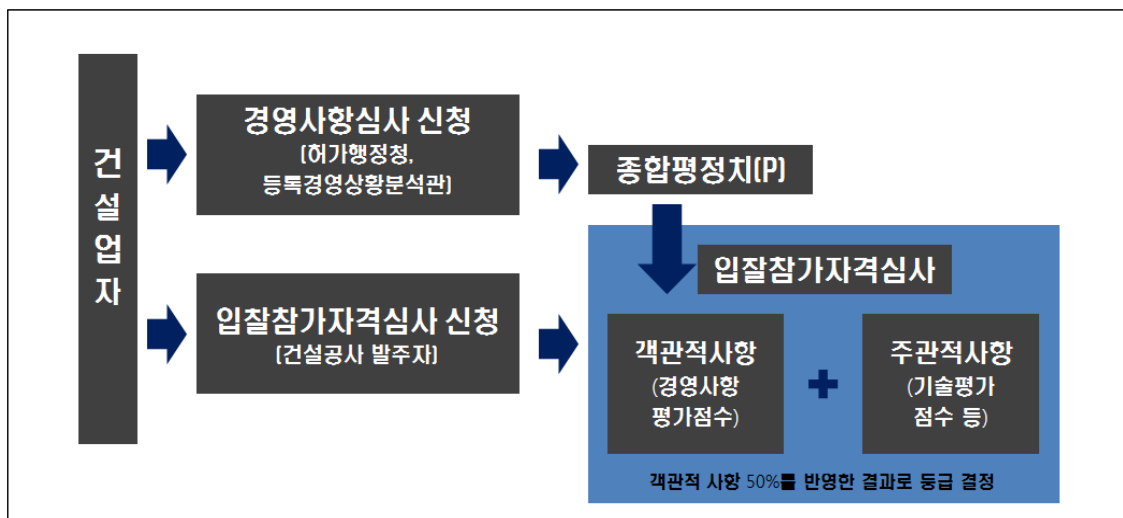
Y = 경영상황분석의 평점

Z = 기술력의 평점

W = 그 외의 심사항목의 평점

- 일본의 공공공사 발주기관은 입찰참가자격심사를 통해 입찰참가자격을 등급별로 정하고 있는데, 그 중 객관적 사항으로 경영사항심사 점수를 일정비율을 의무적으로 반영함
 - 허가를 받은 건설업자는 공공공사에 참여하기 위해 입찰참가결격사유조사, 객관적 사항심사(경영사항심사), 주관적 사항심사(발주기관 독자기준)를 받아야 입찰에 참가할 수 있음
 - 공공공사 입찰에 참여하기를 원하는 건설업체는 경영사항심사를 마친 후에 공공 발주기관이 실시하는 입찰참가 자격심사에 참여할 수 있음
 - 입찰참가자격심사에 경영사항심사 결과의 반영비율은 국토교통성의 경우 50%로 되어 있음

그림 3 경영사항심사와 입찰참가자격심사의 관계

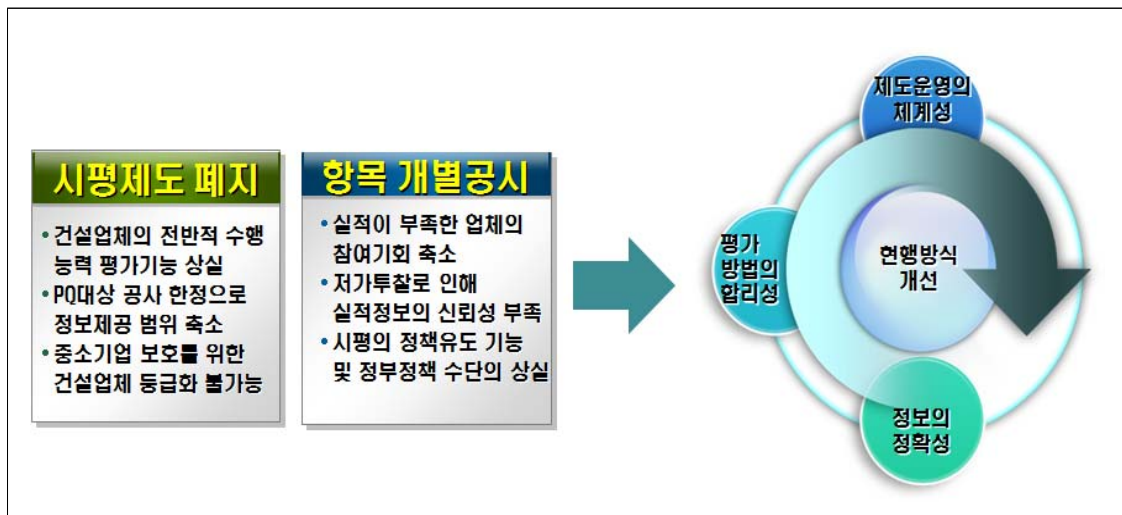


3. 시공능력평가제도 개선방안

● 개선방향

- 해외 사례 등을 통해서 볼 때 제도개선은 시공능력평가제도 폐지나, 항목별 개별고시 대안보다 다음과 같은 방향으로 추진하는 것이 바람직
 - 정보의 정확성 제고: 시공능력평가제도의 본 목적인 건설업체의 능력을 사전적으로 파악할 수 있도록 발주자에게 정확한 정보를 제공
 - 평가방법의 합리성 부여: 특정집단에 평가가 유리하지 않도록 평가항목별 가중치 및 지표선정의 객관성을 제고
 - 제도운영의 체계성 마련: 사전평가를 위한 등록업무의 중복성을 최소화할 수 있도록 평가체계를 유기적으로 연계

그림 4 시공능력평가제도의 개선방향



● 정보의 정확성: 맞춤형 정보체계 구축

- 시공능력평가액 외에 항목별 · 세부공종별 실적 및 준공실적도 추가적으로 공시하여 발주자에게 정확한 정보를 제공
 - 3개 공종을 100여개 분야로 세분화하여 실적정보를 제공하는 영국의 Construction Line과 같이, 세부공종별 실적과 함께 건설업체의 전문화를 유도하기 위해 공사실적을 전문적인 시설물까지 세분화하여 발주자에게 세부적인 정보를 제공

- 현재 PQ대상 공사만 발주기관에 제출하는 개별 준공실적도 일정 규모 이상인 경우 의무적으로 신고하도록 하여 발주자가 원하는 맞춤형 정보를 제공
- 시공능력평가액 외에 경영상태(유동·부채비율), 기술능력(기술개발비) 등의 질적인 정보도 공시하여 발주자에게 다양한 정보를 제공

● 평가방법의 합리성: 평가방법의 tool을 마련

- 시공평가제도의 평가항목별 가중치와 세부평가요소를 시대상황에 맞게 조정
 - 일본의 경영사항심사의 경우에도 법 개정 시 항목별 가중치를 변경했으며, 평가요소도 필요에 따라 추가 및 삭제한 바 있음
 - 항목별 가중치의 경우 일정 범위(range) 내에서 경제상황 및 정책목적에 따라 조정하는 것이 당연하며, 건설업체의 전문화, 기술력 강화를 위해 항목별 평가요소를 다음과 같이 조정하는 것도 필요

표 3 평가항목 개선방안

구 분	현 행	개선방안
실적평가액	3년간 연평균 공사실적	• 피드백을 통한 공사실적 관리로 품질경쟁 촉진 • 최근 실적위주로 공사실적 반영
경영평가액	실질자본금 × 건설매출비율 × 경영평점	• 가장 최근의 경영상태를 반영할 수 있는 지표 반영 • 전문기관의 신용등급으로 경영평점 대체
기술평가액	3년간 기술개발 투자액 + 퇴직공제 불입금 + (보유기술자수 × 1인당 생산액)	• 기술자의 경력 및 교육연수 등 질적 기술능력 반영 • 실제 사용한 R&D 금액 반영(간접비, 경상비 제외) • 퇴직공제불입금 제외(기술능력과 무관, 정책목표 달성)
신인도평가액	최근 3년간 건설공사실적 연평균액 × 신인도 비율	• 우수건설업자, ISO인증 등 입찰심사 제외항목 삭제 • 일자리 창출, 상생협력관계 등 정책목표 반영한 항목 추가

- 시공능력평가액에 따라 업체를 순위화하여 발생하는 경쟁심리를 방지하기 위해 시공능력평가액을 점수화하는 방법도 고려
 - 일본의 경영사항심사제도와 같이 표준화된 점수를 사용하여 등급화하면 업체 간 불필요한 경쟁심리 유발을 어느 정도 방지할 수 있음
 - 단, 현행 국가계약제도에서는 제한경쟁의 기준으로 금액화된 시공능력평가 결과를 활용하고 있기 때문에 점수화를 위해서는 이러한 제도들을 개정해야 함
- 시공능력평가액이 실적에 비해 과대평가되는 문제는 평가항목의 가중치를 조정함으로써 해결이 가능함
 - 현재 180으로 된 평가항목의 가중치 합을 대폭 축소하여 100~130 수준으로 조정하는 것이 필요

● 제도운영의 체계성: 체계적 평가시스템 구축

- 시공능력평가제도가 타 입찰제도와 중복 운영되어 형식적이고 비효율적인 평가가 되지 않도록 타 입찰제도와 연계성을 통해 평가시스템을 구축
 - 일본의 경영사항심사가 사전입찰자격 심사 시 활용되는 것처럼 시공능력평가 결과가 PQ제도에도 활용될 수 있도록 평가항목, 평가방법에 대해 통일하고, PQ에는 특정사업 평가에 필요한 사항만을 추가하는 것으로 전환하는 것이 필요
 - 단, 우리나라는 국가가 발주하는 공사계약에 관해 건설산업기본법과 국가계약법으로 분리하여 규정하고 있으므로 제도 간 연계를 위해서는 법률개정이 필요
- 준공 후 발주자가 실적보고를 하게 함으로써 환류체계를 마련하고, 개별적인 실적정보를 통합할 필요가 있음
 - 영국의 추천서 제도와 같이 준공 후 사후평가를 발주기관이 시공능력평가에 등록하도록 하여 추후 유사 공사 입찰 시 활용할 수 있는 feedback system을 구축할 필요가 있음
 - 현재 별도로 신고·관리되고 있는 계약실적, 준공실적, 연간기성실적 등을 통합관리하는 정보망을 구축하여 중복 실적신고에 따른 비효율을 경감하고 효율적으로 관리

그림 5 실적신고시스템 개선방안



이승복 국토연구원 주택토지연구본부 연구위원 (seboleee@krihs.re.kr, 031-380-0283)

배유진 국토연구원 주택토지연구본부 연구원 (yjabe@krihs.re.kr, 031-380-0649)

※ 본 브리프는 이승복 외. 2012. 시공능력평가제도 개선방안 연구. 국토연구원의 내용을 발췌·정리한 것임.